

Lange, Hermann

## **Schulautonomie. Entscheidungsprobleme aus politisch-administrativer Sicht**

*Zeitschrift für Pädagogik 41 (1995) 1, S. 21-37*



### Quellenangabe/ Reference:

Lange, Hermann: Schulautonomie. Entscheidungsprobleme aus politisch-administrativer Sicht - In: Zeitschrift für Pädagogik 41 (1995) 1, S. 21-37 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-104363 - DOI: 10.25656/01:10436

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-104363>

<https://doi.org/10.25656/01:10436>

in Kooperation mit / in cooperation with:

# **BELTZ JUVENTA**

<http://www.juventa.de>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.  
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.  
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

**peDOCS**  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Digitalisiert

# Zeitschrift für Pädagogik

Jahrgang 41 – Heft 1 – Januar/Februar 1995

## *Essay*

- 3 HEINZ-ELMAR TENORTH  
Engagierte Beobachter, distanzierte Akteure. Eine Ermunterung,  
pädagogische Grundprobleme wieder zu erörtern

## *Thema: Schulautonomie*

- 15 HARM PASCHEN  
Schulautonomie in der Diskussion. Zur Einführung in den  
Themenschwerpunkt
- 21 HERMANN LANGE  
Schulautonomie. Entscheidungsprobleme aus politisch-administrativer  
Sicht
- 39 JOHANN PETER VOGEL  
Verfassungsrechtliche Bemerkungen zur Verselbständigung der  
Schule
- 49 DIETER TIMMERMANN  
Abwägen heterogener bildungsökonomischer Argumente  
zur Schulautonomie

## *Thema: Pädagogik der DDR*

- 63 DIETRICH BENNER/HORST SLADEK  
Das Erziehungsprogramm von 1947. Seine kontroverse Diskussion  
und das allmähliche Entstehen der Staatspädagogik in der SBZ/DDR
- 81 HEIDEMARIE KÜHN  
Mädchenbildung in der DDR? Wahrnehmungen und Reflexionen  
eines nicht existenten Themas

- 101 FRIEDERIKE WERSCHKULL  
Nachdenken über den Versuch, Literatur und Selbstwerdung  
aufeinander zu beziehen. Christa Wolfs Prosa im Spannungsfeld  
von Affirmation und Reflexion

### *Diskussion*

- 121 ULRICH HERRMANN  
Von der Revolution der Schule zur Wiederentdeckung der Grenze.  
Zur Selbstrevision und Historisierung der deutschen  
Reformpädagogik in der Weimarer Republik

### *Besprechungen*

- 139 MICHAEL WINKLER  
*Thomas Herfurth*: Diltheys Schriften zur Ethik. Der Aufbau  
der moralischen Welt als Resultat einer Kritik der introspektiven  
Vernunft
- 142 ANDREAS FLITNER  
*Otfried Höffe*: Moral als Preis der Moderne
- 146 JOHANNES FROMME  
*Gerhard Schulze*: Die Erlebnisgesellschaft. Kulturosoziologie der  
Gegenwart

### *Dokumentation*

- 151 Pädagogische Neuerscheinungen

# Contents

## *Essay*

- 3 HEINZ-ELMAR TENORTH  
Committed Observers, Detached Actors – An encouragement to  
again discuss fundamental pedagogical problems

## *Topic: School Autonomy*

- 15 HARM PASCHEN  
School Autonomy under Discussion. An Introduction
- 21 HERMANN LANGE  
School Autonomy. Problems of decision-making from  
a politico-administrative point of view
- 39 JOHANN PETER VOGEL  
Constitutional Comments on School Autonomy
- 49 DIETER TIMMERMANN  
A Consideration of Heterogenous Economical Arguments  
on School Autonomy

## *Topic: Pedagogy of the GDR*

- 65 DIETRICH BENNER/HORST SLADEK  
The Educational Program of 1947 – Its controversial discussion and  
the gradual emergence of state pedagogics in the Soviet sector/GDR
- 83 HEIDEMARIE KÜHN  
Girls' Education in the GDR? Perceptions of and reflections  
on a nonexistent topic
- 103 FRIEDERIKE WERSCHKULL  
Reflections on the Attempt to Correlate Literature and  
Self-Development. The prose writings of Christa Wolf

## *Discussion*

123    ULRICH HERRMANN

From the Revolution of the School to a Rediscovery of the Limit.  
Self-revision and historicization of German reform pedagogics

## *Reviews*

141

## *Documentation*

153    Recent Pedagogical Publications

# Schulautonomie

## *Entscheidungsprobleme aus politisch-administrativer Sicht*

### *Zusammenfassung*

Im Rahmen der derzeit in der Bundesrepublik breit geführten Debatte um die „Autonomie“ von Schulen bestimmt der Verfasser diese als größere Selbständigkeit im Rahmen eines unverändert politisch und rechtlich zu bestimmenden und zu verantwortenden Auftrages. Die größere Selbständigkeit bezieht sich sowohl auf pädagogisch-unterrichtliche als auch auf organisatorische und finanzielle Fragen. Die Forderung nach einer größeren Autonomie der Schulen wird in den Kontext allgemeiner Entwicklungen zur Organisation und Steuerung großer Organisationen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Sektors gestellt. Zugleich wird auf mögliche Folgen dieser Entwicklung hingewiesen, die in der öffentlichen Debatte bisher noch kaum hinreichend geklärt sind. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Aspekt der Wahrnehmung der Verantwortung, die mit der Einräumung von größerer Freiheit untrennbar verbunden ist.

In allgemeiner Form kann man die Zielsetzungen der Bildungspolitik in einer demokratischen Gesellschaft mit vier Kategorien erfassen (BIERLEIN 1993, S. 3ff.). Stets geht es um

- Gleichheit: Jeder soll die gleiche Chance der Bildung erhalten.
- Freiheit: Jeder soll seinen eigenen, ihm gemäßen Weg im Bildungswesen wählen können.
- Qualität: Der einzelne Bildungsgang soll ein möglichst hohes inhaltliches Niveau erreichen.
- Effizienz: Die verfügbaren Ressourcen sollen mit einem möglichst hohen Wirkungsgrad eingesetzt werden.

Diese Ziele lassen sich selten gleichzeitig optimal realisieren: Gleichheit der Bildungschancen kann in Widerspruch zur Effizienzforderung ebenso wie zu dem Freiheitspostulat oder dem Qualitätsziel stehen. Lösungen, die sich für die Gesellschaft insgesamt als vorteilhaft erweisen, können mit Einschränkungen für die Individuen verbunden sein. Es ergeben sich Zielkonflikte, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten durch unterschiedliche Gewichtungen aufgelöst werden. Dies erklärt die Dynamik des bildungspolitischen Diskurses. Was diese Gewichtung jeweils bestimmt, ist Ergebnis eines komplizierten Prozesses gesellschaftlicher Entscheidungen über Werte und Interessen. Das Ergebnis dieses Prozesses läßt sich vor dem Hintergrund der Kenntnis der jeweiligen Diskussionslage vielleicht für einen bestimmten Zeitpunkt, aber nicht ein für allemal abstrakt vorhersagen oder gar auf die scheinbare Unangreifbarkeit einer wissenschaftlichen Begründung stützen.

Wissenschaft hat Bedeutung für Politik: Sie kann die in der politischen Auseinandersetzung verwendeten Argumente auf ihre Schlüssigkeit prüfen. Sie kann Vorurteile zerstören, auf die sich die politische Entscheidungspraxis vielleicht schon lange gestützt hat. Sie trägt neue Gesichtspunkte bei, erzeugt Sensibilität für mögliche Nebenfolgen von Entscheidungen und bewirkt so die Anreicherung der Argumente der Politik. Wissenschaft kann Politik jedoch nicht ersetzen.

Die Politik benötigt, um handeln zu können, nicht nur Argumente, sondern auch die Bereitschaft einer Mehrheit, diesen Argumenten zu folgen. Anders als der Wissenschaftler in der Einsamkeit und Freiheit seines Erkenntnisdranges ist der Politiker auf Zustimmung angewiesen. Politiker sind nicht Profis im Gewinnen von Erkenntnis, sondern im Erzeugen der für politisches Handeln erforderlichen Unterstützung. Dabei kann sich die Politik weder die Probleme noch die Handlungsalternativen für ihre Lösung frei „aussuchen“.

Es gibt offenbar Konjunkturen dessen, was die Gesellschaft zu bestimmten Zeiten als Problem empfindet und welche Möglichkeiten seiner Lösung sie in Betracht zu ziehen geneigt ist. Die Politik muß dabei Entscheidungen „unter Unsicherheit“ treffen. Sie gerät häufig unter Handlungsdruck und muß die Unterstützung für bestimmte Lösungen organisieren, ehe Bedingungen und Folgen eines Handelns mit wissenschaftlicher Sorgfalt geklärt sind oder im Streit der Experten ausgetragen ist, was richtig ist. Für die Wissenschaft ist auch die Falsifizierung von Hypothesen ein Erkenntnisgewinn. In der Politik kann sie mit hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden sein. Dabei gehört das Ende von Politikerkarrieren noch zu den unbedeutenderen.

„Politiker“ sind übrigens nicht nur „die da oben“. Politiker ist jeder, der Veränderungen bewirken will und die dafür erforderliche Zustimmung zu organisieren versucht. In diesem Sinne erweisen sich gelegentlich auch Wissenschaftler als erstaunlich clevere Profis im Verkaufen, wenn sie wissenschaftliche Theorien in praktisches Handeln umsetzen wollen.

## *1. Schulautonomie und staatliche Verantwortung*

Lassen Sie mich vorweg meine Überzeugung bekennen: Wir brauchen „bessere Schulen“. Ein Weg, sie „besser“ zu machen (und für mich im Augenblick der vor anderen erfolgsversprechende) ist der der Einräumung von Autonomie. Dabei verwende ich den Autonomiebegriff, weil er zur Beschreibung des Problems eingeführt ist. In der Sache benennt er nicht ganz zutreffend, worum es geht.

### *1.1 „Staatliche Schulaufsicht“ als Verfassungsprinzip*

Schule ist von Verfassungs wegen Sache des Staates. Zwar spricht Art. 7 GG – wie schon Art. 144 der Weimarer Reichsverfassung – nur von Aufsicht des Staates über das Schulwesen. Doch meint dies mehr, als wir üblicherweise mit Aufsicht verbinden, nämlich den Inbegriff der Herrschaftsrechte über die Schule als die Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Pla-

nung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens (MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ 1993, Art. 7 GG, Rdnr. 16ff.)<sup>1</sup>. Staatliche Trägerschaft ist der Regelfall, Schule in privater Trägerschaft die Ausnahme. Für letztere wird aus Art. 7 GG eine begrenzte Förderpflicht des Staates gefolgert.<sup>2</sup>

Der Sache nach bringen diese Regelungen den Anspruch des Staates auf die verbindliche Formulierung der gesellschaftlichen Leistungserwartungen an „Schule“ ebenso wie seine Garantenstellung dafür zum Ausdruck, daß diese Leistungserwartungen auch eingelöst werden. Dazu gehört nicht zuletzt die Garantie der Neutralität der Schulen in religiös-weltanschaulicher und politischer Hinsicht und die Sicherung ihrer allgemeinen Zugänglichkeit. Die Ablösung des staatlichen Schulmonopols durch eine im radikalen Sinne staatsfreie Schule, wie sie unlängst z. B. R. GLASER (in der F.A.Z. vom 14. 1. 1994) forderte, steht nicht zur Debatte. De constitutione lata sind die Dinge entschieden. De constitutione ferenda könnten sie auch anders geregelt werden. Daß Änderungsvorschläge im Sinne GLASERS ihre Zeit hätten, ist aber trotz der breiten Diskussion um mehr Schulautonomie nicht erkennbar. Der Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission enthält keine Vorschläge zur Änderung des Art. 7 GG.<sup>3</sup>

## 1.2 Mehr Selbständigkeit für Schulen

Die denkbar weit gefaßte staatliche Regelungsbefugnis darf nicht zu einer administrativen Gängelung der Schulen führen. Schulen brauchen Handlungsfreiheit. Dem Gebot politischer Klugheit und pädagogischer Zweckmäßigkeit entspricht es deshalb, von der potentiell umfassenden Regelungsbefugnis des Staates nur mit großer Selbstbeschränkung Gebrauch zu machen. Hier haben wir alle Veranlassung, unsere Situation zu überdenken. Wir haben ein bestens geregeltes Schulwesen und werden doch immer unsicherer, was seine Ergebnisse sind.

Das Regelwerk der heute üblichen Steuerung von Schulen manifestiert sich in Richtlinien, Lehrplänen, Erlassen und Verwaltungshandbüchern ebenso wie in informellen Regelungen und Gewohnheiten. Sie scheinen Abhängigkeiten selbst dort zu postulieren, wo diese bei strenger Betrachtung gar nicht vorliegen. In der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion spricht man in derartigen Fällen auch von einer „pathologischen“ Organisation (TÜRK 1976, S. 122ff.). Die Krankheit kann sowohl in einer Übersteuerung, d. h. einer übermäßigen Rigidität des Regelwerks, als auch in einer Überstabilisierung liegen. Bei ihr erweist sich die Organisation – bedingt durch die Bindung ihrer Mitglieder an eine als „notwendig so seiend“ erlebte Situation, deren Kontingenz nicht mehr reflektiert wird – als nicht mehr hinreichend lernfähig.

Eine autonome Schule ist demgegenüber eine solche, die die Freiheit hat, selbst über den Weg zu entscheiden, auf dem sie die notwendigerweise allgemein zu fassenden Ziele von Erziehung und Unterricht erreichen will, und die

1 Vgl. zur Rechtsprechung beispielsweise BVerwGE 6, 101ff.; BVerfGE 59, 360ff.

2 BVerwGE 23, 347; 27, 360.

3 Bundestags-Drucksache 12/6000 vom 5.11.1993.



vor allem auch bereit und in der Lage ist, von dieser Freiheit den gehörigen Gebrauch zu machen. Ihre Freiheit bezieht sich innerhalb des ihr gesetzten allgemeinen Rahmens auf die pädagogische Seite (Inhalt und Form des Unterrichts) ebenso wie auf organisatorische Regelungen und auf Entscheidungen über die Verwendung ihres Budgets. Die Kunst der Gesetzgebung besteht darin, hier die richtige Balance zwischen verbindlicher Vorgabe und Freiheit zu finden.<sup>4</sup> Nicht verzichtbar ist die Verpflichtung der Schulen auf allgemeine Erziehungs- und Unterrichtsziele, wie sie sich in den Schulgesetzen vieler Bundesländer finden. Nicht verzichtbar ist auch die Festlegung der Lernbereiche, die im Unterricht der Schulen Bedeutung haben sollen, und der inhaltlichen Ziele, die für den Unterricht jeweils maßgebend sein sollen. Zu klären ist indessen, wie detailliert die zur Sicherung dieser Ziele erforderlichen Vorgaben für die Schulen sein müssen. Ausführliche Stoffkataloge oder strikte Organisationsparameter mögen von manchem als hilfreich empfunden werden, sie können aber auch den unter den konkreten Gegebenheiten pädagogisch sinnvollen Weg verstellen.

Eine autonome oder – wie man besser sagen sollte – selbständigere und ihrer Freiheiten bewußte Schule stellt keineswegs geringe Anforderungen. Der Anspruch an die didaktische Professionalität der Schule wächst beträchtlich. Sie kann sich nicht mehr damit begnügen, das zu tun, was man immer getan hat oder was nach den Buchstaben von Gesetzen, Richtlinien und Lehrplänen von ihr gefordert wird. Sie verliert die Sicherheit eines Regelwerks, das es gelegentlich allzu leicht macht, externe Faktoren als Entschuldigung für die unterbliebene eigene Anstrengung zu zitieren. Sie muß „bewußter“ leben und sich fortlaufend selbst Rechenschaft darüber geben, was sie erreichen will, was sie tatsächlich erreicht hat und wie sie auf Mißerfolge reagieren will. Dies alles kann und sollte heilsam sein.

Wird eine derart autonome Schule machen, was sie will? Wohl kaum: Stets sind wir, wie ODO MARQUARD (1986a, S. 122 ff.) formuliert, mehr unsere Üblichkeiten als unsere Wahl. Das Leben ist viel zu kurz, als daß man alles ändern könnte, was man ändern könnte. Dies gilt zumal dann, wenn viele Üblichkeiten, nämlich die Üblichkeit vieler Beteiligter, aufeinandertreffen. Insoweit wird auch in autonomen Schulen vieles sein wie immer. Dennoch verbindet sich mit dem Impuls der Autonomie die Hoffnung, daß der notwendige Reflexionsprozeß und die aus ihm entspringenden – jeweils für sich kleinen – Schritte der Veränderung insgesamt ein beachtliches Kreativitätspotential im Bemühen um eine bessere, d. h. auch im Sinne ihrer Zielsetzungen effektivere Schule freisetzen werden.

4 Die Begründung der Schulautonomie in dem hier vertretenen Sinne läßt sich in den Kontext der generellen Debatte um Entbürokratisierung und Deregulierung stellen. HELLMUT BECKER sprach schon 1954 von einer „verwalteten Schule“, die sich – wie das Finanzamt, das Arbeitsamt oder die Ortspolizei – immer mehr zur untersten Stufe der Verwaltungshierarchie entwickelt habe und in der Gefahr sei, durch Lehrer als Funktionäre nur noch Funktionäre zu bilden (zit. nach RICHTER 1994, S. 5 ff.). Für Deregulierung in diesem Sinne auch AVENARIUS (1994, S. 256 ff.).

### 1.3 Schulaufsicht oder Schulberatung?

Trotz dieser Betonung von Freiheitsräumen der einzelnen Schule hat der Staat weiterhin nicht nur die Finanzierungsverpflichtung. Er kann und muß sich auch in der Sache einmischen und darf nicht einem Laisser-faire huldigen. Auch künftig bleibt es Sache staatlicher (Mit-)Verantwortung, ob und inwieweit Schulen die Ziele, auf die sie verpflichtet sind und bleiben, tatsächlich erreichen. Insofern wird es auch künftig Schulaufsicht geben, freilich in einem anderen Sinne als heute: Es geht um nicht mehr und nicht weniger als um eine wirkliche Aufsicht, d. h. um ein Handeln, das weder den nicht einlösbaren Anspruch einer umfassenden Direktionsbefugnis reklamiert, noch sich mit der Fiktion von Aufsicht zufriedengibt, wie sie heute vielfach Usus ist. Schulen und Schulaufsicht müssen vielmehr gemeinsam darum bemüht sein, die Ziele ihres Handelns zu klären, die besten Wege, sie zu erreichen, unter den je gegebenen Bedingungen zu konkretisieren und daraus die notwendigen Schlußfolgerungen für das weitere Vorgehen zu ziehen. Dieser Prozeß der bewußtseinsbildenden Klärung wird das Unterrichtsverhalten des einzelnen Lehrers vermutlich stärker beeinflussen, als die heutige Form der Aufsicht dies jemals könnte.

Man kann diese Art des Zusammenarbeitens in der Tat Beratung nennen. Sie wird der Schulaufsicht kein leichteres Leben bescheren. Schulen, die sich ihrer Freiheit bewußt und in ihrer Professionalität gestärkt sind, stellen auch – zu Recht – Ansprüche an die Professionalität der Beratung.<sup>5</sup>

Dabei wäre es rechtsdogmatisch falsch, das Verhältnis der künftigen Schulaufsicht zu den Schulen nach dem Muster der kommunalen Selbstverwaltung in „eigenen Angelegenheiten“ der Gemeinden zu konstruieren und die Schulaufsicht auf eine reine Rechtsaufsicht zu beschränken.<sup>6</sup> Ein solcher Ansatz würde bedeuten, daß alle zur Steuerung von Schulen als notwendig angesehene Regelungen in Form von Rechtsvorschriften zu erlassen wären, um Grundlage schulaufsichtlicher Aktivitäten werden zu können. Folge eines solchen Vorgehens wäre vermutlich ein erneuter Schub an Verrechtlichung und einer Bürokratisierung, der die Bewegungsspielräume nicht erweitern, sondern eher verengen würde.

### 1.4 Autonomie und das Problem der Theodizee

Das Konzept der Schulautonomie muß sich mit dem Vorwurf auseinandersetzen, der Staat kaschiere durch das Angebot von Autonomie, daß ihm die Dinge aus der Hand geglitten seien. Dieser Vorwurf ist ernst zu nehmen. Er kann auf eine geistesgeschichtliche Parallele verweisen, über die nachzudenken sich lohnt: Der Autonomiebegriff erhält nämlich in der idealistischen Philosophie just in dem Augenblick eine besondere Bedeutung, da die insbesondere von LEIBNIZ formulierte Antwort auf die Theodizeefrage – also die Frage, wie man

<sup>5</sup> Externe Kontrolle mit dem Ziel der Qualitätssicherung und Steigerung der Effizienz ist gerade in Organisationen, deren Mitglieder eine besondere Professionalität für sich in Anspruch nehmen, nicht einfach (POLLITT 1990, S. 435 ff.).

<sup>6</sup> Antrag der GAL-Fraktion in der Hamburger Bürgerschaft, Drucksache 15/1874.

Gott angesichts des Übels in der Welt als allmächtig und gleichzeitig gütig und gerecht ansehen könnte – nicht mehr als zureichend gilt (MARQUARDT 1986a, S. 11ff. und 1986b, S. 52ff.). Die Rechtfertigung Gottes wird dadurch entbehrlich gemacht, daß man die Freiheit des Menschen postuliert, sein Schicksal zwischen Gut und Böse selbst zu bestimmen. Man entlastet, so könnte man auch sagen, Gott von der Notwendigkeit einer Rechtfertigung durch den Hinweis auf die Autonomie des verantwortlich handelnden Subjekts. Die konsequente Fortführung dieses Arguments findet sich dann bekanntlich bei NIETZSCHE, indem er Gott für „tot“ erklärt.

Der Staat biete den Schulen Autonomie an, weil er – so ließe sich in einer naheliegenden Parallele formulieren – seine inhaltliche Verantwortung für das Bildungswesen nicht mehr mit seinen begrenzten finanziellen Möglichkeiten zur Deckung bringen könne. Er könne sich eben nicht mehr gleichzeitig als allmächtig und gerecht darstellen und entlaste sich angesichts dieses Dilemmas durch Einräumung von Freiheit. Sie erlaube es ihm, die Schuld für das Mißlingen auf andere mit dem Argument abzuwälzen, sie hätten in dem Bemühen versagt, das Mögliche zu tun: Entlastungsmotive als Vorläufer des Endes staatlicher Verantwortung für das Schulwesen? Selbstverständlich werden alle Verfechter des Postulats der Schulautonomie – und zumal die Politiker unter ihnen – diese Parallele strikt von sich weisen. Sie halten die Fahne ihrer Verantwortung unverändert hoch. Dennoch sollte man nicht leugnen, daß die Versuchung, sich unbequemer Entscheidungen durch Weitergabe der Verantwortung an die Betroffenen zu entledigen, stets nahe ist. Ebenso gilt: Die Einräumung von Autonomie hat auch etwas mit Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zu tun. Es geht in der Tat auch darum, aus den verfügbaren Mitteln auf intelligente Weise mehr zu machen. Ehrlichkeit bezüglich dieser Punkte ist Voraussetzung der nötigen Wachsamkeit gegenüber möglichem Mißbrauch des Autonomieprinzips und einer Selbsttäuschung, die Gutes meint und Böses schafft.

## 2. Tendenzen der Organisationsentwicklung

Auch große Organisationen im Bereich privater Unternehmen diskutieren seit einiger Zeit neue Steuerungskonzepte. In ihnen wird die herkömmliche konditionale Programmierung durch eine – zugespitzt formuliert – ideologische Integration abgelöst: Man verzichtet auf detaillierte Vorgaben dafür, wie in welcher Situation zu handeln ist. Statt dessen verständigt man sich darauf, welche Probleme zu lösen sind und welche gemeinsamen Ziel- und Wertvorstellungen den zu entwerfenden Problemlösungen zugrunde gelegt werden sollen (NAISBITT/ARBUDENE 1990, S. 194ff.). Die Identifikation der Mitarbeiter mit „ihrer“ Organisation soll sicherstellen, daß diese auch ohne detaillierte Anweisung nur solche Problemlösungen verfolgen, die im Gesamtinteresse der Organisation liegen. Dies erlaubt es, ihnen Handlungsfreiheit zu geben.

Diese Diskussion hat inzwischen – mit dem üblichen Time lag – auch den öffentlichen Sektor erreicht. In den USA spricht man davon, daß das „Regieren neu erfunden“ werden müsse. Die Kapitelüberschriften des maßgeblichen Bestsellers von OSBORNE und GAEBLER („Reinventing Government“ 1993), das

offenbar für die CLINTON-Administration den Rang eines „Kultbuches“ erreicht hat (BUTLER 1994, S. 263), machen deutlich, worum es geht: Catalytic Government: Steering rather than rowing! Competitive Government: Injecting competition into service delivery! Mission-driven Government: Transforming rule-driven organizations! Results-oriented Government: Funding outcomes, not inputs! Decentralized Government: From hierarchy to participation and teamwork!

In der deutschen Kommunalverwaltung propagiert die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln ihr „neues Steuerungsmodell“, das die Ergebnisverantwortung der Mitarbeiter und der Basiseinheiten betont und die zentrale Steuerung durch die politischen Organe der Gemeinde auf „globale“ Vorgaben beschränkt.<sup>7</sup> Sie stützt sich dabei insbesondere auf Konzepte der Reform in der niederländischen Kommunalverwaltung. Als einen gemeinsamen Entwicklungstrend dieser international geführten Diskussion bezeichnet NASCHOLD (1994, S. 363 ff.) z.B. die Herausbildung und Komplementierung von (internen) Märkten und die Mobilisierung von Bürgern und Selbsthilfegruppen im Sinne einer Ausweitung von Merkmalen direkter Demokratie.

Die Gründe für dieses Nachdenken sind unterschiedlich. Die mir wesentlich erscheinenden werden nachfolgend hervorgehoben. Dabei ist – wenn von neuen Konzeptionen die Rede ist – deren Neuheit stets auch relativ. In der einen oder anderen Form greifen diese Konzepte auf, was an bestimmten Stellen längst Praxis ist. Insofern geht es auch darum, Aspekte zu akzentuieren, die im Wissen einer Organisation bereits präsent waren, aber bisher gegenüber anderen zurückgetreten sind. Dies erklärt vielleicht auch eine Argumentation, der man in der Diskussion um Neuerungen oft begegnet: Erstens geht es nicht, und zweitens machen wir es schon! Warum also neue Konzepte?

## 2.1 Versagen mechanistischer Steuerungskonzepte

Herkömmliche Organisationsmodelle orientieren sich vielfach am Bilde von Maschinen. Ihre Konstruktion ist einem einheitlichen Plan entsprungen, der sie nach eindeutigen Befehlen arbeiten läßt (MORGAN 1986, S. 19 ff.). Die Komplexität der Aufgabenstellung großer Organisationen in einer zunehmend rasch sich verändernden Umwelt erfordert indessen die Verarbeitung einer so großen Fülle von Informationen, daß die hierfür notwendigen Selektions- und Entscheidungsvorgänge über zentrale Steuerungssysteme nicht mehr zu bewältigen sind. In der von Spezialisierung und Arbeitsteilung geprägten Struktur großer Organisationen müssen zu viele Menschen mitwirken, damit etwas passiert. Der Weg von einer neuen Idee zu ihrer Ausführung ist lang. Das meiste verliert sich im Dschungel nicht mehr überschaubarer Verfahrensabläufe. Die Organisationen sind stärker im Verhindern als im Tun. Damit etwas geschieht, müssen viele Beteiligte „ja“ sagen. Damit etwas nicht geschieht, reicht es, daß einer „nein“ sagt.

Organisationsvorstellungen, die sich in der Vergangenheit vielfach an phy-

<sup>7</sup> In dem Bericht der KGSt werden weitere Teilberichte zu einzelnen Aspekten zitiert, die teilweise bereits erschienen sind, teilweise noch vorbereitet werden.

sikalischen Kategorien wie energie-intensiv, linear, makro, mechanistisch, deterministisch, außengesteuert bildeten, verlieren deshalb ihre Faszination gegenüber Modellen, die auf biologische Kategorien wie informationsintensiv, mikro, innengesteuert, adaptiv zurückgehen (NAISBITT/ARBUDENE 1990, S. 219). Diese leisten die rasche und phantasievolle Anpassung an die sich verändernden Umweltbedingungen offenbar besser als überkomplexe Großsysteme mit einer einheitlichen Kommandozentrale. Zurückgegriffen wird auch auf das neurologische Modell (MORGAN 1986, S. 77 ff.). In jeder Zelle eines Gehirns ist – wie in einem Hologramm – alle Information enthalten, die erforderlich ist, das Gesamtsystem – selbst bei Dysfunktion einzelner Teile – funktionsfähig zu halten.

Zu den Stichworten, die die auf dieser Basis entwickelten Organisationsvorstellungen kennzeichnen sollen, gehört insbesondere das Schlagwort vom Übergang von einer input-orientierten zu einer output-orientierten Steuerung. Dies zwingt zu einer nachhaltigen Wendung des Denkens. Die Schlüsselfragen für eine Organisation lauten künftig nicht mehr: Wieviel Geld dürfen wir für was ausgeben? Zu fragen ist vielmehr: Was wollen wir erreichen? Was haben wir erreicht? Woran liegt es, daß wir nicht erreicht haben, was wir uns vorgenommen haben? Zur Antwort auf diese Fragen reicht das (im Bildungswesen allgemein verbreitete) Passepartout-Argument zu geringer Mittel, das die Verantwortung zunächst bei anderen ablädt, nicht mehr aus. Zu fragen ist vielmehr zunächst, ob man aus seinen Mitteln gemacht hat, was möglich war. Dies setzt Zielklarheit des Handelns voraus. Durch die Entflechtung der Entscheidungsprozesse wird dafür gesorgt, daß jeder aus seiner Analyse in eigener Verantwortung die notwendigen Folgerungen ziehen kann. Fehlende Anweisungen entschuldigen nicht länger für unterbliebene Verbesserungen.

Bezogen auf Schulen ist hinzuzufügen: Mit der (scheinbaren) Eindeutigkeit der Probleme verschwindet auch die Eindeutigkeit der Lösungen. Wir nehmen die Lebenswelten der Schüler, ihre Interessen, ihre soziale Situation, ihre ethnische Herkunft, die kulturellen Vorbedingungen ihrer Entwicklung und ihres Lernens heute sehr viel differenzierter wahr, als dies früher der Fall war. Deshalb muß auch die Erscheinungsform von Schule heute differenzierter sein. Wie gute Schule unter ihren je spezifischen Bedingungen auszusehen hätte, muß in Anpassungsprozessen geklärt werden, für die einheitliche und flächendeckende Lösungen viel zu schwerfällig sind.

Freilich gilt auch: Wir haben viele gute Schulen, die sich genau dieser Aufgabe längst gestellt und ein ihrer Situation gemäßes eigenes Profil – in der Öffnung zum Stadtteil, in der Erprobung neuer Unterrichtsformen, in der Entwicklung eines eigenen Schullebens – ausgebildet haben. Gute Schulen organisieren sich häufig anders, als die geltenden Organisationsparameter dies vorsehen. Sie müssen in dieser Arbeit ermutigt und andere, die noch nicht so weit sind, dazu gebracht werden, ihnen nachzueifern.

## 2.2 Neue Konzeptualisierungen des Mitarbeiters

Man weiß, daß man nur so gut ist wie seine Mitarbeiter, und setzt mehr als bisher darauf, daß diese aus eigenem Antrieb in „ihrer“ Organisation und

durch sie etwas leisten wollen. Dies ist der Kern des Konzepts der *productivity through people*, wie es z. B. in prononcierter Form von PETERS und WATERMAN in ihrem Bestseller „*In Search of Excellence*“ (1982, S. 235 ff.) formuliert wird. Diese Aspekte sind nicht zuletzt auch durch die Diskussion um den Wertewandel stark in das Blickfeld gerückt worden. Mitarbeiter wollen durch ihre Arbeit nicht nur ihren Lebensunterhalt verdienen, sondern das Gefühl haben, daß ihre berufliche Tätigkeit sinngebend und identitätsstiftend wirkt. Die Produktivität eines Mitarbeiters ist – so nimmt man an – um so höher, je mehr er sich mit seiner Aufgabe und der Organisation, in der er sie erfüllt, identifizieren kann. Identifikation setzt voraus, daß man sich nicht als Rad im Getriebe fühlt, sondern Einfluß darauf hat, was und wie man etwas tut, und bereit ist, die damit verbundene Verantwortung zu übernehmen.

Daraus folgen weitreichende Änderungen in der Bestimmung der Rolle von Mitarbeitern und – konsequenterweise – auch der Vorgesetzten. Organisationen benötigen – so sagt man – künftig nicht mehr so sehr Mitarbeiter, die die Regeln kennen und sie sachgerecht befolgen, als vielmehr solche, die die jeweils erforderlichen Regeln selbst entwickeln können. Sie benötigen deshalb auch weniger ein Training, das ihnen detaillierte Rezepte liefert, als vielmehr eine Bildung, die es ihnen ermöglicht, situationsgerecht mit ihren Kollegen zu lernen. Vorgesetzte und Manager sind nicht mehr die allwissenden Vordenker und Kontrolleure einer Organisation, sondern Personen, die die Lernprozesse von Mitarbeitern organisieren und diese dazu bewegen können, ihr Potential im Interesse der Lösung ihrer Aufgaben optimal einzusetzen (HAMMER/CHAMPY 1993, S. 50 ff.). Bezeichnenderweise spricht man in diesem Zusammenhang zunehmend weniger von management als vielmehr von leadership (NAISBITT/ARBUDENE 1990, S. 196).

Stichworte wie kommunikative Kompetenz, Transferfähigkeit, Kreativität, Flexibilität, Teamfähigkeit, Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung sollten Lehrern nicht unvertraut sein. Sie erinnern offenkundig an das Konzept der Schlüsselqualifikationen. Bei ihnen geht es bekanntlich weniger um die Vermittlung bestimmter Inhalte als vielmehr um die Entwicklung der Fähigkeit, die zur Bewältigung neuer und unvorhergesehener Situationen erforderlichen Lernprozesse selbst kompetent organisieren zu können. Die Übertragung dieses Konzepts auf den Beruf des Lehrers ist naheliegend. Lehrer sind die Experten für die Organisation von Lernprozessen. Warum sollten sie ihr Expertentum nicht auch auf sich selbst anwenden können? Angesichts der vielbeschworenen Veränderungen der Schüler und ihrer sozialen und bildungsmäßigen Voraussetzungen kann sich ein Lehrer weniger denn je auf ein einmal erworbenes Rezeptwissen beziehen. Schule ist ein Raum ständigen Lernens auch für Lehrer. Ihre Bildung muß sie befähigen, ebendiese Situation adäquat zu verarbeiten. Dies gibt auch der oft erhobenen Forderung nach einer stärkeren Praxisorientierung der Lehrerbildung ihren spezifischen Inhalt. Eine Praxisorientierung, die nur auf die Erweiterung des Rezeptbuches zielte, wäre verfehlt. Diese Überlegungen rücken den Arbeitsplatz Schule (LANGE 1994, S. 18) ins Blickfeld. Daß Lehrer besser arbeiten, hängt vor allem davon ab, daß es gelingt, die Voraussetzungen für das erforderliche Lernen zu schaffen und die hierfür notwendige Lernbereitschaft zu erzeugen. Eine Verbesserung der Ressourcenausstattung der Schulen, die bisher im Mittelpunkt bildungspoliti-

scher Forderungen stand, mag hierfür eine notwendige Voraussetzung sein, sie ist aber auf keinen Fall eine zureichende.

Das Lernen muß ein kollektives Lernen der gesamten Schule sein. Es soll den Lehrer aus der heute vielfach zu beobachtenden Vereinzelung herauslösen und die Möglichkeiten nutzen, miteinander und voneinander zu lernen. Man kann nicht Teamfähigkeit als eine Schülern zu vermittelnde Schlüsselqualifikation predigen, sich selbst aber dem Team verweigern. Es ist zu hoffen, daß die Leidenschaft, gemeinsam zu lernen, auch dazu beiträgt, die Stereotype der heute üblichen Diskussion um die Überforderung, das Burnout und die angebliche Vergreisung der Lehrerschaft zu überwinden.

Lernbereitschaft erfordert Engagement, die aus der Identifikation mit der Situation erwächst, in der man arbeitet. Identifikation stellt sich kaum mit einem schwer überschaubaren Großsystem, sondern – diese Erfahrung dürfte jeder schon bei sich selbst gemacht haben – in erster Linie mit der unmittelbaren Arbeitsumgebung her. Insofern kommt es in der Tat auf die einzelne Schule an.

In diesem Rahmen müssen auch die Aufgaben der Schulleitungen neu beachtet werden. Schulleitungen sind weder die machtlosen Repräsentanten eines sich selbst genügenden Systems noch allwissende Vorgesetzte, die aus der Machtvollkommenheit ihrer hierarchischen Position heraus die Richtung ansagen könnten. Sie sind vielmehr verantwortlich dafür, daß die jeweilige Schule ihre Ziele klärt, ihrer Verantwortung für die Zielerreichung gemäß handelt, die hierfür günstigen Arbeitsformen entwickelt und um das nötige Lernen bemüht ist.

### 2.3 Selbstbestimmtheit von Bildungsprozessen

Für die Organisation von Schulen und anderen Bildungseinrichtungen kann man schließlich ein spezifisches Argument nennen: Einrichtungen, die junge Menschen befähigen sollen, ihr Leben selbstverantwortet zu gestalten, können diese Aufgabe nicht adäquat erledigen, wenn sie sich selbst als total außengesteuert darstellen. Sie würden an ihrem eigenen Vorbild die Schlüssigkeit der von ihnen vertretenen Lernziele widerlegen. Autonomie gehört seit langem zu den Forderungen der Pädagogik. Die einschlägigen ideengeschichtlichen Darstellungen (FROESE 1962, S. 85 ff.; RICHTER 1994, S. 5 ff.) ziehen die Traditionslinie des Autonomiedenkens von ROUSSEAU über den Schulgesetzentwurf CONDORCETS bis hin zu NATORP, PAULSEN, SPRANGER<sup>8</sup> und systemtheoretischen Überlegungen LUHMANNscher Prägung (TENORTH 1985, S. 38). Die Autonomieforderung bezieht sich dabei auf die Individuen und die Institutionen ebenso wie auf das gesamte System, in dem Erziehung praktisch geleistet und über Bedingungen und Konsequenzen von Erziehung – die pädagogische Wissenschaft einschließend – nachgedacht wird. Auf der Linie dieses Denkens liegt es, wenn von HENTIG (1993, S. 179 ff.) fordert, die Schule als einen Lebens- und

8 SPRANGER (1963, S. 53) formuliert z.B.: „Je deutlicher man einsieht, daß der Sinn der Erziehung Autonomie ist, um so mehr wird man die Staatsschule nicht nur auf der Hochschulstufe, sondern auf allen Stufen mit Selbstverwaltungsformen ausstatten, die die Erziehung auch gegenüber dem einseitigen Gesinnungsdruck staatlicher Machttträger sichern.“

Erfahrungsraum für Schüler zu sehen, der nach dem Modell der Polis ausgestaltet ist. Die Idee der „Schulgemeinde“ hatte bekanntlich bereits in der Reformdiskussion nach dem ersten Weltkrieg eine wichtige Rolle gespielt (RICHTER 1994, S. 13). Verstärkt werden diese Überlegungen durch das Pluralismusargument, das JACH (1994, S. 78f.) in diesem Zusammenhang formuliert. Der Staat überschreite durch die bisher übliche Form der Wahrnehmung seiner Gestaltungsrechte in der Schule „die Grenze zulässiger Persönlichkeitsformung“. Er habe durch organisatorische und finanzielle Maßnahmen eine „Schulvielfalt“ zu gewährleisten. Dieses Argument ist rechtlich nicht zwingend; schulpolitisch ist ihm einiges abzugewinnen.

Folgerungen aus diesem Ansatz wären etwa Überlegungen zu einer Ausgestaltung der Schulverfassung, die neben Eltern und Lehrern auch Schülern ausreichende Möglichkeiten der Einflußnahme auf ihre Lebenswelt gibt. Hierbei geht es nicht allein um abstrakte Gremienrechte, sondern um Projekte, in denen Freiheit und Mitverantwortung konkret erlebt werden können. Beispiele hierfür lassen sich in dem Bemühen von Schulen finden, die Regeln des Zusammenlebens und die Ziele des gemeinsamen Handelns in Form von Kontrakten oder einer Schulethik zu fixieren, bei deren Formulierung die Schüler eine maßgebliche Rolle spielen und die Verbindlichkeit und Verlässlichkeit des damit geschaffenen Ordnungsrahmens erfahren.<sup>9</sup> Letzteres hat sein besonderes Gewicht: Demokratie ist – es gibt Veranlassung, dies heute gerade auch Schulen und Lehrern zu sagen – kein einseitiges Loyalitätsverhältnis, das von den Betroffenen jederzeit fristlos (selbstverständlich unter Wahrung der wohl-erworbenen Alimentations- und Pensionsansprüche!) aufgekündigt werden könnte.

### 3. Wird es gelingen?

Schulautonomie ist eine hervorragende Idee. Aber nicht jede gute Idee läßt sich erfolgreich verwirklichen. Die Schulautonomie enthält Implikationen, von denen wir noch nicht wissen, ob wir sie tragen wollen. Es gibt Probleme der Durchführung: Werden wir die Rahmenbedingungen schaffen können, die Voraussetzung für das Funktionieren dieses Konzepts sind? Wird in einem auf Individualität und Freiheit gegründeten Konzept im Wege der Selbstorganisation entstehen, was gesamtgesellschaftlich für notwendig erachtet wird? Der Markt, so wissen wir, richtet vieles. Aber es gibt Probleme, für die er keine adäquaten Lösungen bietet oder die sogar durch Marktprozesse noch zugespitzt werden. Der Markt kennt Gewinner und Verlierer. Können wir uns Verlierer leisten? Welche Nebenwirkungen werden auftreten, und wie werden wir mit ihnen fertig? Ist – mit anderen Worten – die Autonomie der Schule wirklich eine gute Idee, oder ist sie nur gut gemeint, was bekanntlich das Gegenteil von gut ist?

---

9 Die Verwandtschaft derartiger Ansätze mit dem Kontraktmanagement, das in der Reform der holländischen Kommunalverwaltung eine Rolle spielt, aber auch mit dem Bemühen großer Firmen, Unternehmensethiken oder Leitbilder zu formulieren, sind unverkennbar.



### 3.1 Können wir Unterschiede aushalten?

Autonome Schulen sollen unterschiedliche Wege gehen. Wollte man möglichst gleiche Schulen haben, dürfte man keine Gestaltungsfreiheit einräumen. Ich erwarte, daß viele Schulen auf den von ihnen selbst gestalteten Wegen „besser“ werden, d. h. z. B.

- die Schüler besser in ihren spezifischen Interessen ansprechen und sie zu erfolgreichen Lernanstrengungen bewegen,
- durch andere Formen der Arbeitsorganisation ihre Lehrkräfte zu besseren Leistungen motivieren,
- ihr Geld auf intelligentere Weise einsetzen und damit letztlich wirtschaftlicher arbeiten.

Das Autonomiekonzept macht – sofern es einlösen kann, was es verspricht – gute Schulen für Schüler und Lehrer attraktiver und schafft die Voraussetzungen für einen sich selbst verstärkenden Prozeß der Qualitätssicherung. Aber es wird auch Schulen geben, die dies nicht schaffen und die die Einräumung von Freiheit zur Rechtfertigung dafür nehmen, in ihren Anstrengungen nachzulassen. Qualität für (hoffentlich) viele auf Kosten der (hoffentlich) wenigen, die es nicht schaffen? Natürlich gibt es auch jetzt schlechte Schulen. Insofern muß sich die Situation durch Schulautonomie nicht verschlimmern, zumal die staatliche Verantwortung zum Gegensteuern nicht aufgehoben wird. Dennoch: Die Abstände zwischen guten und schlechten Schulen würden mit hoher Wahrscheinlichkeit größer. Vor allem aber: Die Unterschiede wären weniger leicht zu kaschieren. Wird eine Gesellschaft, für die das Gleichheitspostulat zu den zentralen Orientierungsgrößen gehört, dies tolerieren? Wird sie nicht lieber an der Fiktion festhalten wollen, durch Intensivierung der staatlichen (zentralen) Steuerung alle Schulen auf ein gleichmäßiges Niveau zu heben, selbst wenn dieses geringer sein sollte als das Niveau der „Spitzenschulen“ in einem stärker autonomen System? Erträgt das System öffentlicher Verwaltung wirklich die Extreme, oder ist es nicht letztlich doch eine Bestandsgarantie der Mittelmäßigkeit?

### 3.2 Soziale Entmischung?

Schulen mit Autonomie und eigenem Profil sind heute z. B. die Privatschulen, namentlich kirchliche Schulen und die Waldorfschulen. Sie sind – was z. B. Klassengrößen anlangt – keineswegs besonders gut ausgestattet und gelten dennoch als gute Schulen. In ihnen ist die Identifikationsbereitschaft von Lehrern, Eltern und Schülern offenbar besonders ausgeprägt. Sie repräsentieren ein Wertesystem und einen Lebensstil, der die Beteiligten in verpflichtender Weise einbindet. Lehrer an einer kirchlichen oder einer Waldorfschule wird, wer sich ihrem Unterrichtskonzept verbunden weiß und bereit ist, für seine Verwirklichung einen besonderen Einsatz zu leisten. Nichts anderes gilt für die Eltern und – vermutlich – für ihre Kinder. In autonomen Schulen mit spezifischem Profil kommt zusammen, was zusammengehören will.

Diese Bedingung läßt sich für viele Schulen, auch solche in staatlicher Trä-

gerschaft, sicher herstellen. Kann diese Maxime aber Grundlage eines allgemeinen Organisationsprinzips im Schulwesen werden? Ein eingeführtes Gymnasium mit gutem Ruf wird es nicht schwer haben, seine Attraktivität darzustellen. Was ist aber mit der Hauptschule in einem sozialen Brennpunkt einer Großstadt? Hier sind – auch wenn sich immer wieder Lehrer und Schulleiter finden, die sich mit bewundernswertem Engagement gerade auch der Probleme solcher Schulen annehmen – die sozialen Voraussetzungen einer Identifikation von Lehrern und Schülern mit „ihrer“ Schule ungleich schwerer zu schaffen. Die Lehrer als Angehörige der Mittelschicht kommen aus einer anderen Welt als ihre Schüler. Sie wohnen nicht in den Quartieren, in denen die Schulen liegen, und suchen diese auch nach Schulschluß möglichst schnell wieder zu verlassen. Beobachtungen lassen immer wieder auch Kommunikationsbarrieren zwischen Schülern und Lehrern vermuten. Nicht Identifikation und Nähe, sondern Aggressivität und Distanzierung kennzeichnen die Realität mancher Schulen. Läßt sich unter solchen Bedingungen ein Autonomiekonzept realisieren?

Wird nicht – um es allgemeiner zu formulieren – die zunehmende Profilierung einzelner Schulen dazu führen, daß sich Wanderungsbewegungen im Schulwesen verstärken, die auch zu einer sozialen Entmischung führen und die am Ende an bestimmten Schulen zu einer kaum mehr tragbaren Verdichtung von Problemen führen? Dies wäre nicht nur unter dem Aspekt der Vermittlung von Qualifikationen, sondern vor allem auch für die soziale Integration als eine wichtigen Aufgabe von Schulen höchst bedenklich. Die „Schule für alle“ ist eine Errungenschaft, die man nicht aufgeben kann. Freilich: Man darf die Gegenwart auch hier gegenüber einer befürchteten Zukunft nicht ungebührlich idealisieren. Auch heute gibt es beachtliche soziale Unterschiede zwischen den Schulen. Ihre deutliche Verstärkung wäre dennoch eine Gefahr. Läßt sich ihr ausreichend begegnen?

### *3.3 Abnehmende Administrierbarkeit?*

Durch Profilbildung verstärken sich die Unterschiede in der Qualität und in den fachlichen Schwerpunkten des Angebots von Schulen. Damit wird aber das Gesamtsystem zugleich schwerer administrierbar. Schüler und ihre Eltern wählen Schulen, deren Profil ihnen gefällt. An diesen stehen aber nicht immer die zu ihrer Versorgung erforderlichen Kapazitäten bereit, während es an anderen Schulen zu Leerständen kommt. Unter der Fiktion der Gleichwertigkeit der Schulen kann man Schüler zum Zwecke einer gleichmäßigen Auslastung der Ressourcen und damit eines insgesamt sparsamen Mitteleinsatzes umlenken. Dies wird, sobald Unterschiede gewollt sind und manifest werden, nicht mehr so ohne weiteres möglich sein. Dieses Problem ist gerade in einer Zeit zunehmend knapper werdender öffentlicher Mittel nicht leichtzunehmen.

### *3.4 Freiheit und Verantwortung*

Freiheit bedeutet nicht, daß man machen kann, was man will, sondern daß „man zu tun vermag, was man wollen soll“ (MONTESQUIEU). Wie, so lautet

deshalb die entscheidende Frage, verständigen wir uns künftig im Rahmen globalerer (schul-)externer Vorgaben darauf, was man in concreto „wollen soll“, und wie sichern wir, daß das Ergebnis dieser Verständigung auch als verpflichtend empfunden wird? Dies lenkt den Blick auf die Frage nach der Wahrnehmung der Verantwortung, die die Kehrseite jeder Freiheit ist. Verantwortung schließt die Verpflichtung zur Rechenschaft ein, die mit einer größeren Autonomie von Schulen „unauflöslich verbunden“ ist. Dies schreibt THEO LIKET (1993, S. 53f.) im Kontext seiner Darstellung der Entwicklungen in Holland, die vielen als Vorbild und Beleg für die Tauglichkeit von Autonomiekonzepten gelten und die gerade deshalb auch in ihren Voraussetzungen und Konsequenzen ernstgenommen werden müssen.

Was „man wollen soll“ und was man tatsächlich erreicht hat, kann und muß unter den je spezifischen Bedingungen einer Schule unterschiedlich sein. Die für die Klärung dieser Fragen in Betracht kommenden Vorgehensweisen interner und externer Evaluation können hier nicht im einzelnen beschrieben werden (vgl. hierzu etwa LIKET, 1993, S. 51ff. und 123ff.). Wichtig ist mir an dieser Stelle nur der Hinweis darauf, daß die Antworten auf diese Fragen nicht im Dunkel bleiben dürfen. Sie sind weder beliebig, noch kann sie jeder Lehrer individuell für sich geben und sich unter Hinweis auf seine pädagogische Freiheit der Bewertung der Ergebnisse seiner Arbeit entziehen. Die gefundenen Antworten müssen überprüfbar gemacht und zu diesem Zweck formuliert und der Kritik – eigener wie fremder – unterworfen werden. Dies setzt andere Formen der kollegialen Kooperation voraus, als sie traditionellerweise unter Lehrern geübt werden.

Dies aber heißt: Neu an dem Konzept der Schulautonomie ist nicht allein die Einräumung von Freiheit. Neu ist vielmehr auch, daß die Verpflichtung zur Rechenschaft über das Gewollte und das Erreichte als Kehrseite dieser Freiheit in einer Weise betont wird, die unseren bisherigen Gewohnheiten nicht entspricht. Was aus dem Blickwinkel der Gegner des Autonomiekonzepts als ein nicht hinnehmbarer Steuerungsverlust erscheint, läßt sich unter diesem Aspekt umgekehrt als ein Steuerungsgewinn interpretieren. Es wird „zur Sprache gebracht“ und damit überprüfbar gemacht, was bisher unausgesprochen und oft nur Gegenstand von Fiktion und Spekulation blieb. Es wäre freilich eine Steuerung in kollegialer Zusammenarbeit und Offenheit, nicht im überkommenen Sinne hierarchischer Strukturen.

Wieweit die aufgeworfenen Fragen formalisierter Antworten bedürfen, hängt auch von der geistesgeschichtlichen und gesellschaftlichen Situation eines Landes ab. Länder, in denen der Bestand an Gemeinsamkeit bezüglich bestimmter Grundüberzeugungen und der daraus abzuleitenden Handlungskonsequenzen hoch ist, können mit dieser Frage anders umgehen als Länder, in denen gemeinsame Leitbilder nicht vorhanden sind oder ihre verpflichtende Kraft verloren haben. Wie müssen wir unter diesem Aspekt unsere eigene Situation etwa im Vergleich zu den Niederlanden oder zu Dänemark einschätzen?

### 3.5 Wie anfangen?

Frei ist nur, wer frei sein will. Schulautonomie kann deshalb nur ein Angebot an Schulen sein. Ob sie es annehmen werden, liegt bei ihnen. Hier ist im Augenblick schwer abzuschätzen, ob dieses Konzept eine wirkliche Chance hat. Neben engagierter Zustimmung ist in Diskussionen immer wieder Zurückhaltung bis zu einer mehr oder minder aggressiv formulierten Ablehnung zu registrieren.<sup>10</sup> Begründet wird die Ablehnung mit dem Argument, das Autonomieangebot sei eine besonders hinterlistige Form der Sparpolitik, aber auch mit offen geäußelter Angst vor Überforderung.

Autonomie läßt sich nur auf der Basis wechselseitigen Vertrauens realisieren,

- des Vertrauens der Organisation auf ihre Mitarbeiter, daß sie auch ohne das bisher übliche Regelwerk nach besten Kräften im Sinne ihres Auftrages wirken werden: Hätte sie es nicht, dürfte sie nicht Autonomie einräumen, sondern müßte den Kontrollapparat verstärken;
- des Vertrauens der Mitarbeiter, daß ihre aus Identifikation erwachsende Anstrengungsbereitschaft nicht zum Zwecke gesteigerter „Ausbeutung“ mißbraucht wird: Lehrer, die ihren Arbeitgeber in einem derartigen Verdacht haben, könnten nur auf eine minutiöse Beschreibung ihrer Verpflichtungen drängen, nicht aber eine Erweiterung ihrer Freiheitsgrade fordern.

Dieses Vertrauen ist derzeit – auf beiden Seiten – nicht oder in zu geringem Umfang gegeben. Man muß also Anstrengungen unternehmen, es herzustellen. Ich habe Sorge, daß man genau das nicht tun wird und das Autonomiekonzept in der üblichen Weise als Allheilmittel installiert, neben dem weitere Anstrengungen vergessen werden. Das wäre keine gute Bedingung für das Gelingen.

Schwierig ist es dabei allemal, den Tanker in Bewegung zu bringen. Wie man das am besten macht, hängt vor allem davon ab, wie man die Ausgangsposition einschätzt. Hier lassen sich im Kern zwei unterschiedliche Positionen denken:

- Wer die Schule derzeit nach preußisch-obrigkeitsstaatlichem Muster für total durchreglementiert hält, wird bei einer Änderung der Vorschriften ansetzen.
- Wer dagegen den gegenwärtigen Zustand in Wahrheit als nur locker geregelt empfindet, jedoch konstatiert, daß von der eingeräumten Freiheit angesichts ausgeprägter Gewohnheiten ein zu geringer Gebrauch gemacht wird, denkt primär darüber nach, wie es gelingen kann, die Schulen aus ihrer „selbstverschuldeten Unfreiheit“ herauszubringen.

Ich selbst neige eher der letzteren Position zu. Dies schließt nicht aus, daß auch die eine oder die andere Vorschrift zu ändern sein wird, und zwar schon um ein symbolisches Zeichen für die Ernsthaftigkeit des Beginns zu setzen. Den-

<sup>10</sup> Vgl. z.B. die Beiträge in „Blickpunkt Schule“, Heft 2/93 (April 1993), herausgegeben vom Deutschen Lehrerverband Hamburg.

noch wird nicht das Ändern von Vorschriften, sondern das Initiieren des notwendigen Lern- und Entwicklungsprozesses im Kern der Überlegungen stehen müssen.

Dabei gilt: Autonomie läßt sich nicht verordnen. Seinen Ausgang wird das Nachdenken über den Beginn des Prozesses vor allem „an der Basis“ nehmen müssen. Ministerien können und müssen einen solchen Prozeß stützen. Sie dürfen sich aber nicht in der Rolle des Lehrers sehen, der seinen Schülern Beginn und Ziel des Lernens vorzugeben hat und ohne dessen „Erlaubnis“ nichts geschehen darf. Schon der Anfang dieses Prozesses ist ein Teil von Autonomie.

#### *4. Ohne Anstrengung wird es nicht gelingen!*

Zur Realisierung des Autonomiekonzepts gehört deshalb nicht nur eine Änderung von Regelungen, die sich auf dem Papier leicht vollziehen lassen. Notwendig ist vielmehr auch das Erzeugen der Bereitschaft, sich den hohen Anforderungen zu stellen, die mit einem derartigen Konzept verbunden sind. Der damit intendierte tiefgreifende Wandel unserer „Schulkultur“ ist ohne eine nachhaltige Änderung gewohnter Haltungen und Einstellungen von Lehrern nicht zu erreichen. Man täusche sich nicht über die Anstrengung, die erforderlich ist, um sie zu vollziehen. Firmen, die um ähnlich grundlegende Veränderungen ihrer Kultur bemüht waren, wissen – um diese Parallele ein letztes Mal zu bemühen – ein Lied davon zu singen. Man spricht in diesem Zusammenhang gerne von dem „organisatorischen Eisberg“, dessen kleiner Teil sich oberhalb der Wasseroberfläche befindet und mit den üblichen Mitteln organisatorischer und verfahrensmäßiger Änderungen gelegentlich ein wenig angekratzt wird. Richtung und Geschwindigkeit der Drift werden jedoch von dem weit größeren Teil beeinflusst, der sich unterhalb der Wasseroberfläche befindet. Nur wenn die entfaltete Kraft groß genug ist, auch diesen Teil zu bewegen, läßt sich wirklich etwas verändern. Werden wir – diese Frage muß erlaubt sein – bereit sein, diese Anstrengung auf uns zu nehmen? Haben wir nicht schon zu oft zu viel mit zu geringem Aufwand erreichen wollen?

Man tut gut daran, sich dies gerade am Anfang klar vor Augen zu führen. Sind erst schlechte Gewohnheiten eingerissen, ist die Umkehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich.

Das Projekt Schulautonomie darf nicht bei einer pädagogischen Ankündigungspolitik stehenbleiben. Dafür steht zu viel auf dem Spiel. Es ist sorgfältig zu beobachten, ob gelingt, was man plant. Nur wer hierzu bereit ist und sich der Anstrengung kontinuierlicher Evaluation unterzieht, kann die nächsten Schritte gehen. Eine Garantie des Erfolges wird es dennoch nicht geben. Blauäugigkeit ist nicht erlaubt.

#### *Literatur*

AVENARIUS, H.: Schulische Selbstverwaltung – Grenzen und Möglichkeiten. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB) 42 (1994), S. 256–269.

- BIERLEIN, L. A.: *Controversial Issues in Educational Policy*. Sage Publications, Newbury Park/London/New Delhi 1993.
- BUTLER, R.: Reinventing British Government. In: *Public Administration*, Vol. 72 (1994), S. 263–270.
- DEUTSCHER LEHRERVERBAND HAMBURG: *Blickpunkt Schule* 2 (1993).
- GLASER, R.: Weniger Staat schafft bessere Schulen – Wider das öffentliche Schulmonopol. *F.A.Z.* vom 14. Januar 1994.
- FROESE, L.: *Schule und Gesellschaft*. Weinheim 1962.
- HAMMER, M./CHAMPY, J.: *Reengineering the Corporation*. Harper Business, New York 1993.
- HENTIG, H. VON: *Schule neu denken*. München/Wien 1993.
- JACH, FR.-R.: *Schulvielfalt als Verfassungsgebot*. Bonn 1991.
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGSt), Köln: *Das Neue Steuerungsmodell*, Bericht 5/1993.
- LANGE, H.: Das Personal ist unser Kapital. In: *Pädagogik* 5 (1994), S. 16–21.
- LIKET, TH. M. E.: *Freiheit und Verantwortung – Das niederländische Modell des Bildungswesens*. Gütersloh 1993.
- MARQUARD, O.: *Apologie des Zufälligen*. Stuttgart 1986 (a).
- MARQUARD, O.: Schwierigkeiten mit der Geschichtsphilosophie. Frankfurt a. M. 1986 (b).
- MAUNZ, TH./DÜRIG, G./HERZOG, R./SCHOLZ, R.: *Grundgesetz (Kommentar)*. München 1993.
- MORGAN, G.: *Images of Organization*. Sage Publications, Newbury Park/London/New Delhi 1986.
- NAISBITT, J./ARBUDENE, P.: *Megatrends 2000*. Pan Books, London 1990.
- NASCHOLD, F.: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. In: F. NASCHOLD/M. PRÖHL (Hrsg.): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Bd. 1. Gütersloh 1994, S. 363–410.
- OSBORNE, D./GAEBLER, T.: *Reinventing Government*. Plume Books, New York 1993.
- PETERS, TH. J./WATERMAN, R. H.: *In Search of Excellence, Lessons from America's Best-Run Companies*. Harper & Row, New York 1982.
- POLLITT, C.: Doing business in the temple? Managers and quality assurance in the public services. In: *Public Administration*, Vol. 18 (1990), S. 435–452.
- RICHTER, I.: Theorien der Schulautonomie. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB)* 42 (1994), S. 5–15.
- SPRANGER, E.: *Die wissenschaftlichen Grundlagen der Schulverfassungslehre und der Schulpolitik* (1927). Bad Heilbrunn 1963.
- TENORTH, H.-E.: *Zur deutschen Bildungsgeschichte 1918–1945*. Köln 1985.
- TÜRK, K.: *Grundlagen einer Pathologie der Organisation*. Stuttgart 1976.

### *Abstract*

At present the issue of “autonomy of schools” is being widely discussed in the Federal Republic of Germany. The author describes it as greater independence within a framework of tasks which still have to be defined and accounted for politically and legally. Greater independence refers to educational questions as well as to questions of finance and of organization. The call for more autonomy of schools is linked with overall trends in the management and leadership of large organizations within the public sector and elsewhere. The author also stresses possible consequences of these trends which have not yet been sufficiently discussed. Among them the question of responsibility for results, which is inseparably connected with the concession of more freedom for action, is of special relevance.

### *Anschrift des Autors*

Hermann Lange, Staatsrat in der Behörde für Schule,  
Jugend und Berufsbildung in Hamburg, Falkentalerweg 17, 22587 Hamburg